Les programmes de transferts fédéraux aux provinces

Document d'information

pour la consultation publique

Québec
Commission
sur le déséquilibre fiscal

ISBN : 2-550-37832-6
Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 2001

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1 – SURVOL DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS FÉDÉRAUX AUX PROVINCES 3

Les transferts fédéraux au Québec 3

Les transferts fédéraux en perspective 4

CHAPITRE 2 – LE TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE PROGRAMMES SOCIAUX (TCSPS) 7

Le fonctionnement du programme 8

Le TCSPS en action 12

- Les fiducies fédérales 12
- Adéquation du financement fédéral 13
- Ampleur réelle du financement fédéral 14
- Le respect des normes pancanadiennes 15

CHAPITRE 3 – LA PÉRÉQUATION 17

Le fonctionnement du programme 17

La Péréquation en action 21

- Évolution du programme et des droits de péréquation 22
- Répartition des droits de péréquation entre les provinces 24
- La mécanique des paiements 25

Autres caractéristiques du programme 26

- La dynamique du programme 27
- Une norme qui n'assure pas une pleine élimination des écarts de capacité fiscale 29
- Plafonnement des droits de péréquation 30
- La disposition plancher 32
- Complexité du programme 33

CHAPITRE 4 – PROCESSUS DE RÉVISION DE LA PÉRÉQUATION ET DU TCSPS 35

Le Sous-comité sur les transferts 35

Le Comité des arrangements fiscaux 36

Les rencontres fédérales-provinciales des ministres des Finances 36

CHAPITRE 5 – LES AUTRES PROGRAMMES DE TRANSFERTS 37

Les Autres programmes de transferts 38

- Les ententes bilatérales 38
- Le financement des organismes consolidés 38

Les Autres transferts liés aux accords fiscaux 39

- Le Programme de stabilisation fiscale 39
- Le paiement pour l'impôt sur les dividendes d'actions privilégiées 39

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 – Transferts fédéraux au Québec, 2001-2002 3

TABLEAU 2 – Transferts financiers au titre du TCSPS prévus à la partie V de la loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces 9

TABLEAU 3 – Calcul du TCSPS en espèces au Québec, 2001-2002 10

TABLEAU 4 – Encaissement des fiducies du TCSPS par le gouvernement du Québec 12

TABLEAU 5 – Sommaire des retenues, par provinces, depuis l'adoption de la *Loi canadienne sur la santé* 16

TABLEAU 6 – Sources de revenus assujetties à la péréquation pour l'ensemble des provinces, 2000-2001 18

TABLEAU 7 – Calcul des droits de péréquation du Québec à l'assiette des taxes sur le tabac, 2000-2001 20

TABLEAU 8 – Droits de péréquation pour le Québec, l'Ontario et les provinces bénéficiaires, 2000-2001 21

TABLEAU 9 – Estimation des droits de péréquation au Québec, 1997-1998 26

TABLEAU 10 – Impact d'une réduction du fardeau fiscal de 1 milliard de dollars à différentes sources 27

TABLEAU 11 – Effet de récupération fiscale à la péréquation pour le Québec 29

TABLEAU 12 – Augmentation des droits de péréquation découlant de l'application de la norme des dix provinces 30

TABLEAU 13 – Réduction des droits de péréquation découlant de l'application du plafond 32

TABLEAU 14 – Financement des autres programmes au Québec, 2001-2002 37

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 – Transferts fédéraux en espèces au Québec, 1970-1971 à 2000-2001 4

GRAPHIQUE 2 – Transferts fédéraux en espèces au Québec, 1970-1971 à 2000-2001 5

GRAPHIQUE 3 – Principaux transferts fédéraux en espèces en proportion des revenus du gouvernement fédéral, 1963-1964 à 1999-2000 6

GRAPHIQUE 4 – Financement fédéral des programmes sociaux provinciaux depuis 1957 8

GRAPHIQUE 5 – Composition des droits totaux du TCSPS, 2001-2002 11

GRAPHIQUE 6 – Évolution du TCSPS en espèces au Québec en proportion des dépenses de santé, d'éducation et d'aide sociale 13

GRAPHIQUE 7 – Évolution des transferts au titre du TCSPS au Québec, 1980-1981 à 2001-2002 15

GRAPHIQUE 8 – Capacité fiscale des provinces avant et après péréquation, 2000-2001 22

GRAPHIQUE 9 – Évolution des droits de péréquation au Canada, 1957-1958 à 2001-2002 23

GRAPHIQUE 10 – Droits de péréquation au Canada, 2000-2001 24

GRAPHIQUE 11 – Droits de péréquation, 2000-2001 25

GRAPHIQUE 12 – Impact du resserrement de la disposition plafond lors du renouvellement de 1999 31

GRAPHIQUE 13 – Droits de péréquation relativement au PIB 33

INTRODUCTION

Il existe au Canada un ensemble élaboré et complexe de programmes de transferts du gouvernement fédéral vers les provinces. Ces programmes ont des objectifs divers : redistribution de la richesse entre les régions, financement de programmes des provinces répondant à des préoccupations pancanadiennes, atteinte d'objectifs sectoriels ou régionaux spécifiques, etc. Ce document d'information présente ces programmes. Il en décrit les objectifs et en explique le fonctionnement.

Le premier chapitre effectue un survol général des programmes de transferts fédéraux dans le contexte particulier du Québec. Les chapitres 2 et 3 présentent respectivement les deux principaux programmes : le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et la Péréquation. Le chapitre 4 présente quant à lui les grandes lignes du processus de renouvellement de ces programmes, alors que le dernier chapitre traite des autres programmes de transferts fédéraux.

Chapitre

1

SURVOL DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS FÉDÉRAUX AUX PROVINCES

Il existe plusieurs programmes visant à transférer des sommes du gouvernement fédéral vers les provinces. Ce chapitre présente brièvement ces programmes dans le contexte particulier du Québec.

Les transferts fédéraux au Québec

En 2001-2002, il est prévu que le gouvernement fédéral versera au Québec des transferts qui totaliseront 9,5 milliards de dollars.

TABLEAU 1

TRANSFERTS FÉDÉRAUX AU QUÉBEC, 2001-2002
(en millions de dollars)

	Montants
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)	2 960
Péréquation	5 615
Sous-total	8 575
Autres programmes	
Transferts au gouvernement du Québec	535
Transferts à des organismes consolidés	359
Sous-total	894
Autres transferts liés aux accords fiscaux	
Le Programme de stabilisation fiscale	—
Le paiement pour l'impôt sur les dividendes d'actions privilégiées	15
Sous-total	15
Total	**9 484**

Source : Budget du Québec 2001-2002.

Ces transferts comprennent les éléments suivants :

- le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (3 milliards de dollars) constitue la principale contribution fédérale au financement des programmes provinciaux de santé, d'éducation et d'aide sociale;

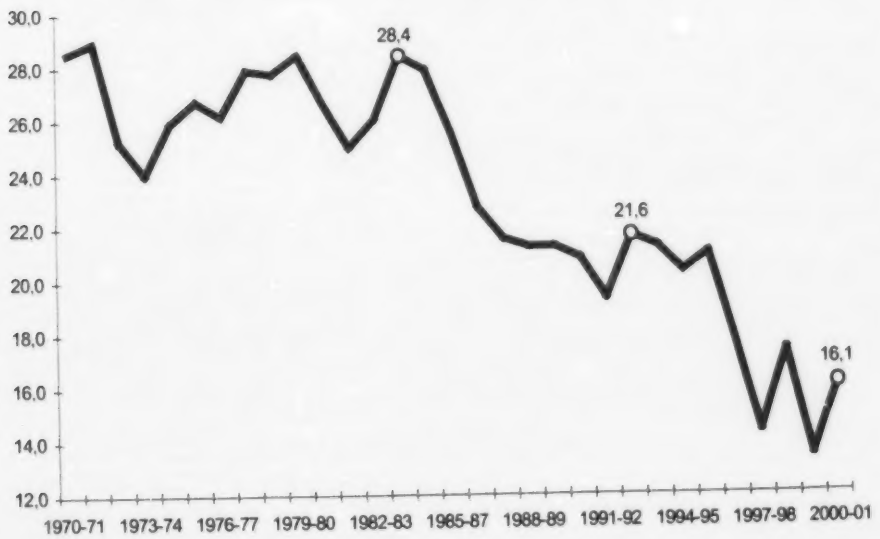
- la Péréquation (5,6 milliards de dollars) vise à permettre à toutes les provinces d'offrir des services sensiblement comparables tout en conservant un fardeau fiscal sensiblement comparable ;
- les Autres programmes (894 millions de dollars) englobent une série de programmes portant sur des activités spécifiques qui découlent pour la plupart d'ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et le Québec ;
- les Autres transferts liés aux accords fiscaux comprennent les paiements au titre du Programme de stabilisation fiscale, pour lequel aucun paiement n'est prévu en 2001-2002, et ceux en vertu du transfert aux provinces d'une partie du rendement de l'impôt fédéral perçu sur les dividendes d'actions privilégiées (15 millions de dollars).

Les transferts fédéraux en perspective

Les transferts fédéraux représentent une part décroissante des revenus du gouvernement du Québec depuis le début des années quatre-vingts. En 2000-2001, cette part ne représente plus que 16 % des revenus du Québec alors qu'elle en représentait plus de 28 % en 1983-1984.

GRAPHIQUE 1

TRANSFERTS FÉDÉRAUX EN ESPÈCES AU QUÉBEC, 1970-1971 À 2000-2001
(en pourcentage des revenus totaux du Québec)

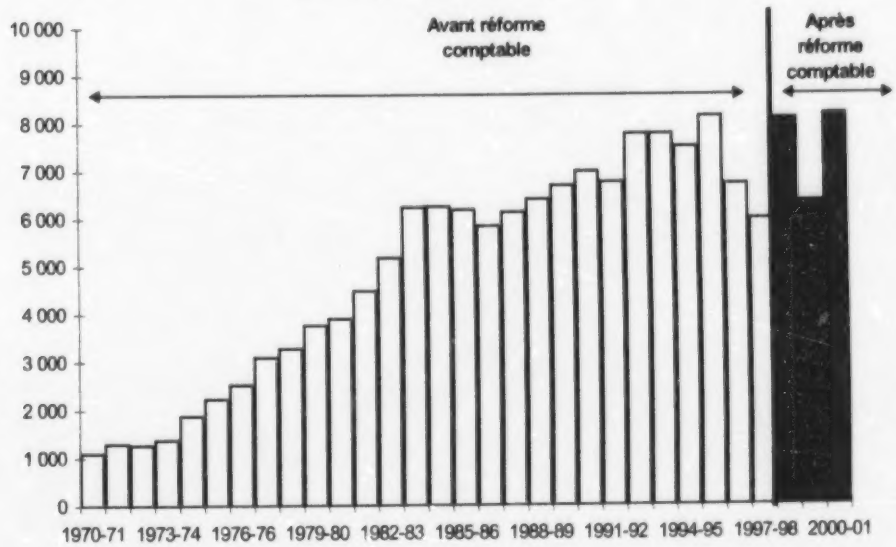


Source : Budget du Québec 2001-2002.

Ces transferts, qui avaient connu une forte croissance en valeur absolue avant 1983-1984, ont diminué à compter de 1993-1994, avant de se stabiliser en 2000-2001.

GRAPHIQUE 2

TRANSFERTS FÉDÉRAUX EN ESPÈCES AU QUÉBEC, 1970-1971 À 2000-2001
(en millions de dollars)



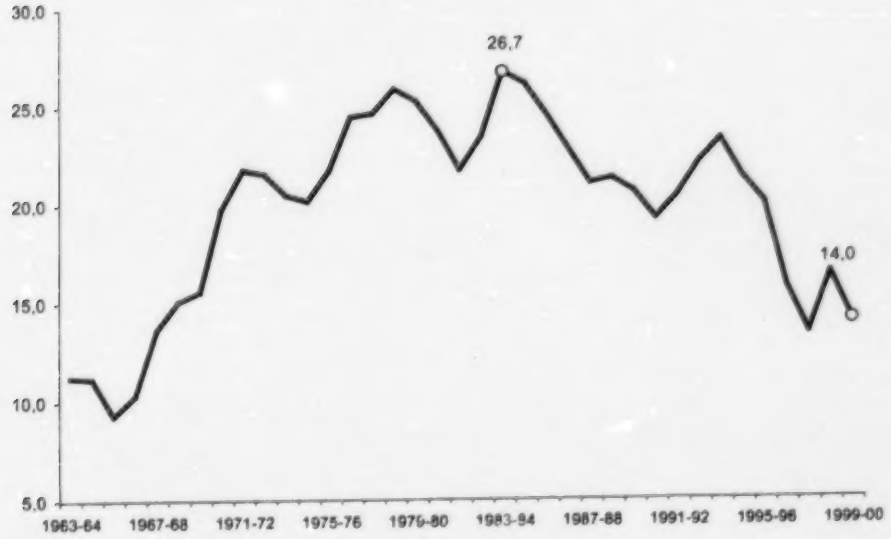
Note : Le gouvernement du Québec a procédé à une réforme en 1998-1999 qui élargissait le périmètre comptable du gouvernement afin d'y inclure divers organismes relevant de sa juridiction. Suite à cette réforme, les transferts fédéraux versés à ces organismes sont ainsi consolidés avec ceux que le gouvernement fédéral lui verse directement.

Source : Budget du Québec 2001-2002.

Par ailleurs, l'importance des transferts aux provinces en proportion des revenus perçus par le gouvernement fédéral a également fortement diminué depuis le début des années 1980. Après avoir consacré plus du quart de ses revenus aux paiements de transferts aux provinces en 1983-1984, le gouvernement fédéral n'y consacrait plus que 14 % en 1999-2000.

GRAPHIQUE 3

PRINCIPAUX TRANSFERTS FÉDÉRAUX EN ESPÈCES EN PROPORTION DES REVENUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, 1963-1964 À 1999-2000
(en pourcentage)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; Comptes publics du gouvernement fédéral.

Chapitre

2

LE TRANSFERT CANADIEN EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE PROGRAMMES SOCIAUX (TCSPS)

Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) est la principale contribution fédérale au financement des programmes provinciaux *« de santé, d'éducation postsecondaire, d'assistance sociale et de services sociaux, y compris le développement de la petite enfance »*[1]. Il s'agit d'un programme de transfert en bloc, ce qui signifie qu'aucune répartition des fonds n'est prévue entre les divers secteurs de dépenses qu'il contribue à financer.

Mis en place en 1996, le TCSPS a remplacé deux programmes.

- *Le Financement des programmes établis (FPE)* : ce programme constituait la contribution fédérale au financement des dépenses provinciales de santé et d'éducation post-secondaire. Les montants versés au titre du FPE étaient répartis entre les provinces en fonction de leur part de population.

- *Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)* : ce programme constituait la contribution fédérale au financement des programmes provinciaux de sécurité du revenu. Le gouvernement fédéral remboursait aux provinces 50 % de leurs dépenses admissibles.[2]

Il faut toutefois noter que jusqu'en 1977 (année de la création du FPE), tous les programmes de transferts que remplace aujourd'hui le TCSPS étaient des programmes prévoyant, en substance, le partage des coûts à parts égales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le TCSPS représente ainsi l'aboutissement d'une lente transition du modèle de partage des coûts privilégié dans les années 1950 et 1960 vers une structure reposant uniquement sur un financement en bloc.

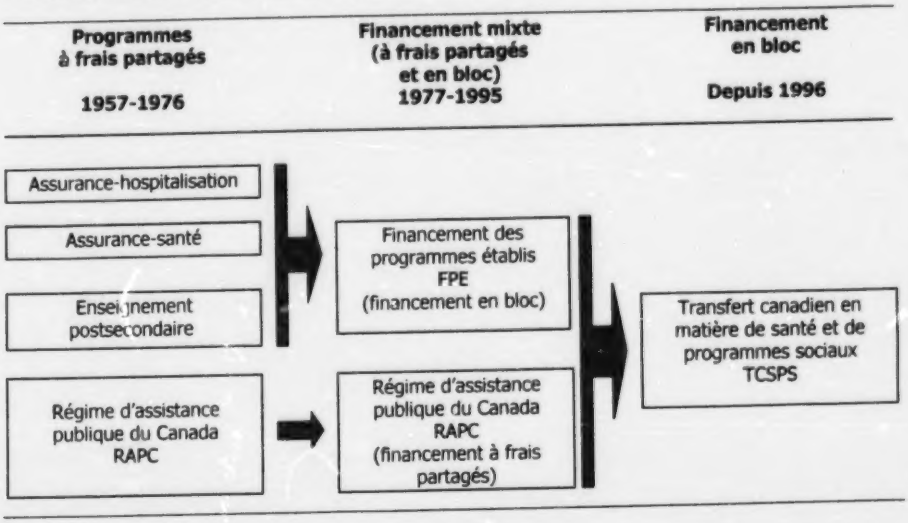
---

1 Extrait de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, Partie V, article 13(4).

2 Il convient de noter que certains programmes du Québec en matière de sécurité du revenu, tels que le programme APPORT, n'étaient pas admissibles au partage en vertu du RAPC.

GRAPHIQUE 4

FINANCEMENT FÉDÉRAL DES PROGRAMMES SOCIAUX PROVINCIAUX DEPUIS 1957



Le fonctionnement du programme

Le calcul des sommes versées aux provinces dans le cadre du TCSPS comporte deux grandes étapes.

Étape 1 : Le gouvernement fédéral détermine le montant de son transfert pour l'ensemble des provinces.

Le montant des transferts financiers qui sera versé au titre du TCSPS jusqu'en 2005-2006 est prévu dans la partie V de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Ce montant est déterminé de manière discrétionnaire. Il n'est fonction ni de variables économiques, ni du coût des programmes des provinces qui bénéficieront de ces transferts. Il n'existe aucun mécanisme formel d'indexation permettant de prévoir l'évolution des montants octroyés en vertu de ce programme.

TABLEAU 2

TRANSFERTS FINANCIERS AU TITRE DU TCSPS PRÉVUS À LA PARTIE V DE LA LOI SUR LES ARRANGEMENTS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES
(en milliards de dollars, excluant les fiducies)

Années	Montants
1999-2000	12,5
2000-2001	13,5
2001-2002	17,3
2002-2003	18,6
2003-2004	19,3
2004-2005	20,4
2005-2006	21,0

Étape 2 : Répartition des transferts fédéraux entre les provinces.

La règle de répartition, entre les provinces, des montants de transferts versés au titre du TCSPS repose sur trois grands éléments :

- Le montant des transferts financiers fédéraux pour l'ensemble du Canada (étape 1).
- La valeur estimée par le gouvernement fédéral de l'espace fiscal auquel il a renoncé en faveur des provinces en 1977[3], soit 14,9 % de l'impôt fédéral de base et 1 % du revenu imposable des sociétés.
- La part de la population canadienne de chaque province.

La formule de répartition du TCSPS consiste tout d'abord à déterminer les droits totaux de ce programme pour l'ensemble du Canada. Ces derniers correspondent à la somme des transferts financiers et de la valeur des points d'impôt rétrocédés aux provinces telle qu'estimée par le gouvernement fédéral. Ces droits totaux sont par la suite répartis entre les provinces selon leur part de la population canadienne.

[3] Rappelons qu'en 1977, le gouvernement fédéral a porté à 14,9 le nombre de points d'impôt auxquels il renonçait à l'impôt sur le revenu des particuliers et à 1 le nombre de points auxquels il renonçait au titre du revenu imposable des sociétés et ce, pour que les provinces puissent occuper ces champs fiscaux sans que le fardeau fiscal des contribuables ne soit affecté. En 2001-2002, la valeur de cet espace fiscal s'élève à 14,5 milliards de dollars.

Pour établir le montant des transferts en espèces consentis à chaque province, le gouvernement fédéral soustrait des droits totaux la valeur des points d'impôt. Dans le cas du Québec, une étape additionnelle est nécessaire. En effet, le Québec est la seule province qui a choisi, au début des années soixante, de convertir certains programmes de transferts financiers en un transfert additionnel de points d'impôt. Cet abattement représente 13,5 %[4] de l'impôt fédéral de base des particuliers et sa valeur est soustraite des transferts versés au Québec dans le cadre du TCSPS.

Le tableau suivant illustre, pour l'année 2001-2002, le calcul du montant fédéral effectivement versé au Québec au titre du TCSPS.

TABLEAU 3

CALCUL DU TCSPS EN ESPÈCES AU QUÉBEC, 2001-2002
(en millions de dollars)

CANADA	
Transferts financiers au Canada (Partie V de la Loi sur les arrangements fiscaux)	17 300
Valeur des points d'impôt au Canada	15 748
Droits totaux au Canada	**33 048**
QUÉBEC	
Poids démographique du Québec	23,9 %
Droits totaux au Québec	**7 884**
Moins : valeur des points d'impôt selon le gouvernement fédéral	
• 14,9 % de l'IFB	- 2 639
• Péréquation afférente à l'IFB	- 580
• 1 % du RIS	- 306
• Péréquation afférente au RIS	- 1
TCSPS au Québec	**4 358**
Moins : abattement spécial du Québec (13,5 % de l'IFB)	- 2 389
TCSPS en espèces au Québec (chèque fédéral)	**1 969**

IFB : Impôt fédéral de base (particuliers).
RIS : Revenu imposable des sociétés.
Source : Ministère des Finances du Canada.

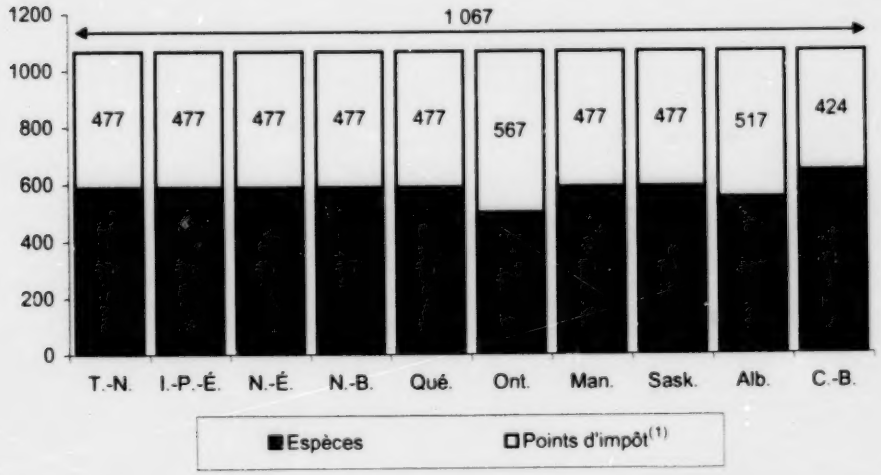
[4] L'abattement du Québec est de 16,5 points d'impôt fédéral de base. Toutefois, le Québec remet au gouvernement fédéral la valeur de 3 points d'impôt fédéral de base au titre de l'allocation aux jeunes, programme qui a pris fin en 1974 et pour lequel le Québec avait négocié un abattement fiscal en 1964.

Il est important de noter que la répartition des droits totaux au TCSPS sur une base égale par habitant ne se traduit pas par des transferts financiers par habitant égaux entre les provinces. Ceci découle de la prise en compte dans la formule de répartition du TCSPS, par le gouvernement fédéral, de l'espace fiscal rétrocédé aux provinces en 1977. Puisque la valeur de cet espace fiscal est plus élevée dans les provinces mieux nanties et que la péréquation n'égalise pas complètement les capacités fiscales des provinces, les transferts financiers y sont plus faibles que dans les provinces moins nanties.

Le graphique suivant illustre ce résultat. Bien que les droits *per capita* de toutes les provinces soient égaux (1 067 dollars en 2001-2002), l'Ontario et l'Alberta reçoivent respectivement 90 dollars et 40 dollars de moins par habitant que les autres provinces (transfert en espèces). Par ailleurs, la Colombie-Britannique, qui ne reçoit pas de péréquation mais qui affiche une capacité fiscale à l'impôt des particuliers inférieure à la norme[5], reçoit 53 dollars de plus par habitant que les autres provinces en raison de cette formule.

GRAPHIQUE 5

COMPOSITION DES DROITS TOTAUX DU TCSPS, 2001-2002
(en dollars par habitant)



(1) Incluant la valeur de la péréquation afférente.
Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada.

[5] Norme des cinq provinces, telle que décrite au chapitre 3 portant sur le programme de péréquation.

Le TCSPS en action

Les fiducies fédérales

Au TCSPS en espèces, dont le calcul a été expliqué précédemment (voir le tableau 3), s'ajoutent des sommes provenant de fiducies et de fonds spéciaux institués par le gouvernement fédéral au cours des dernières années. Ces fonds sont répartis entre les provinces sur une base égale par habitant et une flexibilité est offerte quant au calendrier d'encaissement des fonds.

Il faut rappeler que dans son budget de 1999-2000, le gouvernement fédéral a placé 3,5 milliards de dollars en fiducie, somme dont la quote-part du Québec s'élevait à 840 millions de dollars. Ce montant doit être encaissé au plus tard le 31 mars 2002. Dans son budget 2000-2001, le gouvernement fédéral a créé un nouvelle fiducie de 2,5 milliards de dollars, dont 596 millions de dollars au bénéfice du Québec. Les montants placés dans cette seconde fiducie doivent être encaissés au plus tard le 31 mars 2004. Enfin, suite à son annonce de septembre 2000, le gouvernement fédéral a déposé 1 milliard de dollars dans une nouvelle fiducie pour le financement d'équipements médicaux, dont 239 millions de dollars au bénéfice du Québec. Cette troisième fiducie doit être utilisée au plus tard le 31 mars 2002.

TABLEAU 4

ENCAISSEMENT DES FIDUCIES DU TCSPS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
(en millions de dollars)

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	Total
Calendrier fédéral proposé						
Fiducie 1 : 3,5 MM$ au Canada	480	240	120			840
Fiducie 2 : 2,5 MM$ au Canada		238	119	119	119	596
Fiducie 3 : 1 MM$ au Canada		120	119			239
Total	**480**	**598**	**358**	**119**	**119**	**1675**
Calendrier retenu par le Québec						
Fiducie 1 : 3,5 MM$ au Canada		420	420			840
Fiducie 2 : 2,5 MM$ au Canada			345	251		596
Fiducie 3 : 1 MM$ au Canada			239			239
Total	**0**	**420**	**1004**	**251**	**0**	**1675**

Source : Budget 2000-2001 du gouvernement fédéral et Budget 2001-2002 du Québec.

Les sommes versées aux provinces par le biais de ces fiducies sont non récurrentes. Lorsqu'une province a épuisé sa quote-part, elle ne peut obtenir de nouveaux fonds du gouvernement fédéral pour maintenir le niveau de ses dépenses.

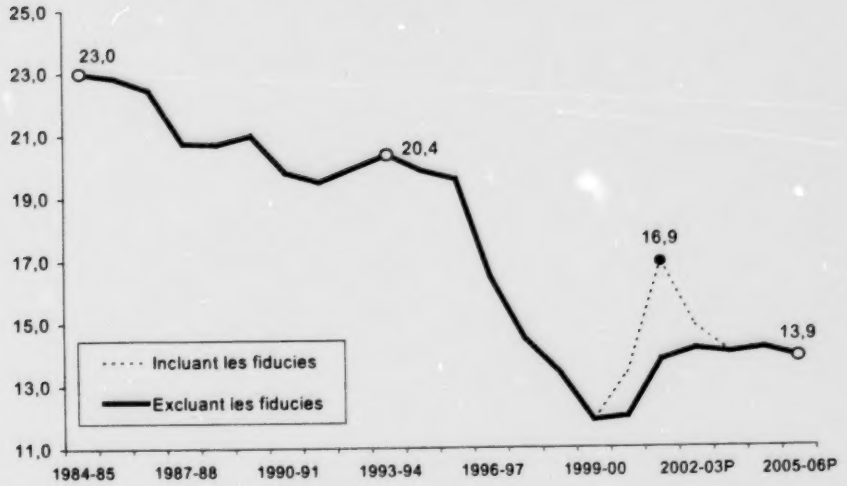
Adéquation du financement fédéral

La mise en place du TCSPS soulève la question de l'adéquation du financement fédéral relativement aux obligations financières des provinces en matière de santé, d'éducation et de sécurité du revenu.

En effet, l'apport fédéral au financement de ces programmes présente une nette tendance à la baisse. À titre d'exemple, la contribution fédérale, en proportion des dépenses sociales du Québec, devrait passer de 20,4 % en 1993-1994 à 13,9 % en 2005-2006, soit une diminution de près de 7 points de pourcentage en un peu plus d'une décennie. Cette diminution de la part du financement fédéral survient en dépit des réinvestissements récents annoncés par le gouvernement fédéral au TCSPS.

GRAPHIQUE 6

ÉVOLUTION DU TCSPS EN ESPÈCES AU QUÉBEC EN PROPORTION DES DÉPENSES DE SANTÉ, D'ÉDUCATION ET D'AIDE SOCIALE
(en pourcentage)



Source : Budget du Québec 2001-2002.

Par ailleurs, les coupures fédérales ont débuté bien avant la mise en place du TCSPS. Par exemple, des limites ont été imposées à la croissance des transferts versés au titre du Financement des programmes établis (FPE) dès 1983. Il en fut de même avec le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) dès la fin des années quatre-vingts, bien que ces dernières mesures n'aient affecté le Québec qu'à partir de 1993-1994.

Ampleur réelle du financement fédéral

Il existe une divergence de points de vue entre le gouvernement fédéral et les provinces quant à l'ampleur réelle du transfert fédéral au titre du TCSPS. Cette divergence porte sur le traitement des points d'impôt.

Le gouvernement fédéral considère que la valeur de l'espace fiscal qu'il a rétrocédé aux provinces en 1977 fait partie intégrante de sa contribution au financement des programmes sociaux provinciaux. Comme on peut le lire dans l'Énoncé économique et la mise à jour budgétaire du gouvernement fédéral d'octobre 2000 : *« Près de la moitié des fonds versés aux provinces et aux territoires en vertu du TCSPS prend la forme de points d'impôt ».*[6]

De leur côté, les provinces affirment qu'il n'est pas légitime de considérer la valeur des points d'impôt comme faisant partie intégrante du transfert relatif au TCSPS. En appui à cette position, les provinces rappellent que la plupart des experts partagent cet avis, y compris le Forum national sur la santé mis sur pied par le gouvernement fédéral qui a déclaré en 1996 que : *« le gouvernement fédéral n'a (...) aucun contrôle sur l'utilisation de ces points d'impôt, qui ne constituent pas non plus un poste de dépenses ou de recettes dans son budget. Ils lui offrent par contre un prétexte commode qui lui permet de réduire ses versements en espèces tout en affirmant que les droits globaux ne sont que gelés ou qu'ils augmentent légèrement. C'est pourquoi le Forum est d'avis que l'inclusion de points d'impôt dans la contribution fédérale est inutile et risque de porter à confusion. »*[7]

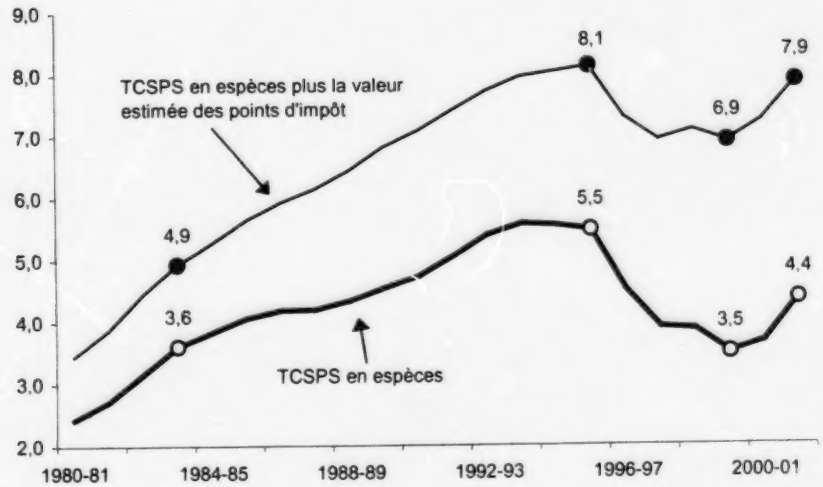
Le graphique suivant illustre cette idée. En tenant compte de la valeur des points d'impôt, les droits totaux du TCSPS au Québec en 2001-2002 sont similaires à ceux de 1994-1995. Toutefois, lorsque l'on ne considère que la contribution en espèces, on constate que le Québec accuse un manque à gagner de 1,1 milliard de dollars.

6 Énoncé économique et mise à jour budgétaire du gouvernement fédéral, octobre 2000, page 120.
7 Forum national sur la santé, « Le maintien d'un système national de santé », février 1996, p.11.

GRAPHIQUE 7

ÉVOLUTION DES TRANSFERTS AU TITRE DU TCSPS AU QUÉBEC, 1980-1981 À 2001-2002

(en milliards de dollars, incluant l'abattement spécial du Québec)



Source : Ministère des Finances du Canada.

Par ailleurs, on peut se demander si une cession d'espace fiscal entre ordres de gouvernement constitue à perpétuité une contribution aux finances de l'autre ordre de gouvernement. En 1942, pour aider au financement de l'effort de guerre, les provinces ont transféré au gouvernement fédéral l'ensemble de leurs impôts directs[8]. Cependant, les provinces n'ont jamais considéré cette cession comme constituant une contribution permanente aux programmes fédéraux (la défense nationale par exemple), ni tenu de comptabilité explicite de la valeur de ce transfert fiscal.

Le respect des normes pancanadiennes

Le versement du TCSPS est assujetti au respect des *« conditions et critères nationaux prévus par la Loi canadienne sur la santé concernant notamment la gestion publique, l'intégralité, l'universalité, la transférabilité et l'accessibilité, ainsi que les dispositions concernant la surfacturation et les frais modérateurs »*[9]. Également, une province ne peut exiger de délai minimal de résidence dans la province ou au Canada comme condition d'admissibilité à l'aide sociale.

8 Impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur les bénéfices des sociétés et droits de succession.

9 Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, partie V, article 13(1).

Si une province déroge à ces normes pancanadiennes, le gouvernement fédéral peut réduire son transfert à la province d'un montant qu'il estime indiqué. Sous certaines conditions, le gouvernement fédéral peut même soustraire d'autres programmes de transferts les pénalités financières qu'il décide d'imposer à une province qui ne respecterait pas une norme pancanadienne.

Certaines provinces font valoir que le gouvernement fédéral ne peut légitimement imposer des normes pancanadiennes lorsque sa contribution financière ne représente qu'une partie minime des dépenses des programmes auxquels ces normes doivent s'appliquer. D'autres provinces, dont le Québec, font plutôt valoir que le gouvernement fédéral ne peut pas, de toute façon, imposer de telles normes dans un secteur relevant de leur compétence.

Depuis l'adoption de la *Loi canadienne sur la santé* en 1984, le total des retenues annoncées par le gouvernement fédéral s'élève à 255 millions de dollars. Toutefois, les retenues réellement effectuées par ce dernier ne totalisent que 8,3 millions de dollars, reflétant le fait que les provinces se sont, pour l'essentiel, conformées aux dispositions de la loi.

TABLEAU 5

SOMMAIRE DES RETENUES, PAR PROVINCES, DEPUIS L'ADOPTION DE LA *LOI CANADIENNE SUR LA SANTÉ*
(en millions de dollars)

	Retenus annoncées	Retenus effectuées
Terre-Neuve	0,3	0,3
Île-du-Prince-Édouard	—	—
Nouvelle-Écosse	0,3	0,3
Nouveau-Brunswick	6,9	—
Québec	**14,0**	**—**
Ontario	108,7	—
Manitoba	3,3	2,1
Saskatchewan	2,1	—
Alberta	32,6	3,6
Colombie-Britannique	86,8	2,0
Total	**255,0**	**8,3**

Note : Les montants étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre.
Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; Santé Canada.

Chapitre

3

LA PÉRÉQUATION

Le programme de péréquation a pour but de réduire les inégalités financières entre les provinces en augmentant les revenus des gouvernements des provinces moins nanties. Les paiements fédéraux visent à permettre à ces provinces d'offrir des services publics relativement comparables sans devoir majorer substantiellement leurs impôts.

Le gouvernement fédéral effectue des paiements de péréquation depuis 1957. En 1982, l'engagement à l'égard du principe de la péréquation fut enchâssé dans la *Loi Constitutionnelle de 1982* – article 36 (2) :

> « Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. »

Les paiements de péréquation sont inconditionnels. Les provinces disposent donc d'une marge de manœuvre complète quant à l'utilisation des sommes versées par le gouvernement fédéral.

Le fonctionnement du programme

La partie I de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* et son règlement prévoient les modalités de calcul et de versement des paiements de péréquation.

Le calcul des droits[10] de péréquation d'une province comporte trois étapes.

Étape 1 : Mesurer la capacité fiscale de chaque province per capita et la comparer à celle des provinces composant la norme du programme.

Afin d'établir les droits de péréquation, on doit d'abord estimer la capacité fiscale[11] des provinces pour chacune des 33 sources de revenus assujetties au programme. Comme la structure fiscale (assiette fiscale, taux de taxation)

---

[10] Les droits de péréquation correspondent aux sommes dues à une province pour une année donnée suite à l'application des paramètres du programme. Les droits peuvent différer des paiements dans la mesure où les sommes effectivement versées à une province reflètent les droits pour l'année courante et les révisions apportées à ceux des années antérieures.

[11] La capacité fiscale correspond à la capacité de prélever des recettes. Elle est généralement mesurée par l'assiette fiscale par habitant.

peut varier d'une province à l'autre, l'établissement de la capacité fiscale repose sur la notion d'un régime fiscal représentatif des différentes pratiques de taxation des provinces. Un régime fiscal uniforme est ainsi utilisé afin d'estimer la capacité fiscale de chaque province. Ce régime traduit généralement les pratiques fiscales appliquées en moyenne par les provinces ou celles appliquées par une majorité d'entre elles.

La capacité fiscale d'une province telle que mesurée à la péréquation peut donc différer sensiblement de l'assiette fiscale telle que définie par ses lois fiscales. Par exemple, le programme de péréquation impute à l'Alberta une capacité fiscale aux taxes de vente même si cette province a choisi de ne pas utiliser ce champ de taxation.

Le tableau suivant présente les 33 sources de revenus assujetties à la péréquation et, pour chacune, les sommes prélevées pour l'ensemble des provinces. On note que quatre sources de revenus, soit l'impôt sur le revenu des particuliers, les impôts fonciers, les taxes générales de vente et l'impôt sur le revenu des sociétés, représentent près de 70 % des revenus assujettis.

TABLEAU 6

SOURCES DE REVENUS ASSUJETTIES À LA PÉRÉQUATION POUR L'ENSEMBLE DES PROVINCES, 2000-2001

(en millions de dollars)

	Sources	Montants		Sources	Montants
1	Impôts sur le revenu des particuliers	48 556,2	19	Pétrole lourd de troisième niveau	39,2
2	Impôts sur le revenu des sociétés	14 413,5	20	Gaz naturel	5 975,3
3	Impôts sur le capital	4 602,8	21	Pétrole et gaz : ventes de concessions	1 026,2
4	Taxes générales de vente	28 144,8	22	Pétrole et gaz : autres revenus	381,9
5	Taxes sur le tabac	2 377,2	23	Ressources minières	484,2
6	Taxes sur l'essence	5 124,3	24	Location d'énergie hydraulique	811,7
7	Taxes sur le carburant diesel	1 778,6	25	Impôts sur les primes d'assurance	1 467,2
8	Permis et droits des véhicules non commerciaux	2 238,0	26	Impôts sur la feuille de paie	6 570,1
9	Permis et droits des véhicules commerciaux	979,1	27	Impôts fonciers provinciaux et locaux	33 080,2
10	Revenus : boissons alcoolisées	4 319,9	28	Revenus provenant de la vente de billets de loterie	1 808,2
11	Primes d'assurance - hospitalisation/maladie	1 545,0	29	Revenus provenant des autres jeux de hasard	3 186,1
12	Taxes sur les paris aux hippodromes	21,9	30	Revenus et impôts provinciaux et locaux divers	7 842,5
13	Ressources forestières	1 759,8	31	Revenus partagés : activités extracôtières (Terre-Neuve)	0,0
14	Nouveau pétrole	1 191,2	32	Revenus partagés : activités extracôtières (Nouvelle-Écosse)	0,2
15	Ancien pétrole	285,8	33	Revenus partagés : dividendes d'actions privilégiées	97,2
16	Pétrole lourd	167,1			
17	Pétrole obtenu par des opérations minières	979,6			
18	Pétrole de troisième niveau	207,7		**Total**	**181 472, 9**

Note : Les montants étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre.
Source : Ministère des Finances du Canada, année financière 2000-2001 (2e estimation).

Une fois la capacité fiscale établie, pour chacune des sources de revenus assujetties de chaque province, celle-ci est comparée à la capacité fiscale des provinces constituant la norme. Cette comparaison permet d'établir pour chacune des sources si une province a un excédent (capacité fiscale supérieure à celle de la norme) ou une déficience (capacité fiscale inférieure à celle de la norme).

Les cinq provinces faisant partie de la norme sont le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. De cette liste sont exclues la province possédant la capacité la plus élevée de prélever des recettes (l'Alberta) et les quatre provinces dont la capacité est la plus faible (les provinces de l'Atlantique).

Étape 2 : Compenser les écarts de capacité fiscale entre les provinces.

Une fois établi l'écart entre la capacité fiscale de chaque province et la norme des cinq provinces pour chaque source de revenus, les droits de péréquation sont obtenus en multipliant cet écart par le taux moyen de taxation pour l'ensemble des provinces[12], puis par la population de la province. Il importe de préciser que le programme de péréquation fonctionne sur une base *per capita*, c'est-à-dire que toutes ces mesures sont exprimées en dollars par habitant. On doit noter, par ailleurs, que les droits seront négatifs si une province montre un excédent à une source donnée et qu'ils seront positifs si cette province est en situation de déficience.

Le calcul des droits de péréquation pour une source de revenus peut se résumer par la formule suivante :

$$\text{Droits de péréquation pour une source de revenus dans une province} = \left[\text{Capacité fiscale de la norme (assiette } \textit{per capita} \text{ des provinces composant la norme)} - \text{Capacité fiscale de la province (assiette } \textit{per capita} \text{ de la province)}\right] \times \text{Taux d'imposition moyen des 10 provinces} \times \text{Population de la province}$$

Les termes entre parenthèses correspondent à la déficience (excédent) de la province pour la source de revenus considérée.

Le tableau suivant illustre le calcul des droits de péréquation au Québec pour l'assiette des taxes sur le tabac en 2000-2001.

[12] Le taux moyen de taxation des dix provinces correspond aux revenus assujettis divisés par l'assiette fiscale estimée à la suite de l'application du régime fiscal représentatif.

TABLEAU 7

CALCUL DES DROITS DE PÉRÉQUATION DU QUÉBEC À L'ASSIETTE DES TAXES SUR LE TABAC, 2000-2001
(en dollars, en pourcentage et nombre d'habitants)

Droits de péréquation	=	[Base fiscale (*per capita*) de la norme	–	Base fiscale (*per capita*) de la province]	X	Taux d'imposition moyen des 10 provinces	X	Population de la province
- 92 866 000 $	=	1 589 $	–	1 847 $	X	4,9 %	X	7 370 833
- 92 866 000 $	=		- 258 $		X	4,9 %	X	7 370 833
- 92 866 000 $	=		- 12,6 $				X	7 370 833

Source : ministère des Finances du Canada, année financière 2000-2001 (2e estimation).

En 2000-2001, l'excédent du Québec à l'assiette des taxes sur le tabac est estimé à 258 dollars par habitant. Compte tenu d'un taux moyen de taxation des dix provinces de 4,9 % et d'une population au Québec de 7,4 millions d'habitants, le Québec perd 92,9 millions de dollars en péréquation à cette source.

Étape 3 : Agréger les droits de péréquation de chacune des assiettes pour chaque province.

La somme des droits de péréquation estimés pour les 33 sources de revenus assujetties constitue les droits de péréquation pour une province. Si cette somme est inférieure à zéro, la province ne reçoit pas de péréquation. Elle n'a pas non plus à verser d'argent au gouvernement fédéral, car il s'agit d'un programme de transfert financé à même les revenus fédéraux et non par le biais d'une contribution directe des provinces les mieux nanties.

Le tableau suivant résume le calcul des droits de péréquation pour le Québec, l'Ontario et l'ensemble du Canada pour l'année 2000-2001. Les droits de péréquation pour le Québec sont estimés à 4,7 milliards de dollars. On note que le Québec présente une capacité fiscale supérieure à la norme à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, aux ressources naturelles excluant le pétrole et le gaz ainsi qu'aux jeux de hasard.

L'Ontario, quant à elle, ne reçoit pas de péréquation, la somme des droits pour chacune des assiettes étant négative à hauteur de 5,3 milliards de dollars. L'Ontario présente néanmoins des déficiences aux assiettes des ressources naturelles et des jeux de hasard.

TABLEAU 8

DROITS DE PÉRÉQUATION POUR LE QUÉBEC, L'ONTARIO ET LES PROVINCES BÉNÉFICIAIRES, 2000-2001
(en millions de dollars)

Sources de revenus		Québec	Ontario	Provinces bénéficiaires
1	Impôts sur le revenu des particuliers	2 104,2	- 3 295,7	4 205,2
2	Impôts sur le revenu des sociétés	- 236,7	- 869,0	685,3
3	Impôts sur le capital	144,6	- 290,8	408,4
4	Taxes générales de ventes	599,1	- 596,8	956,7
5	Taxes sur le tabac	- 92,9	- 35,6	- 63,0
6-7	Taxes sur l'essence et le carburant diesel	186,9	- 99,5	80,5
8-9	Permis et droits d'immatriculation	33,9	- 50,6	55,5
10	Revenus : boissons alcoolisées	81,1	- 31,9	109,1
14 à 22	Ressources pétrolières et gazières	557,1	860,6	38,3
13-23-24	Autres ressources naturelles	- 93,8	774,4	- 74,1
26	Impôts sur la feuille de paie	203,9	- 359,4	460,9
27	Impôts fonciers provinciaux et locaux	947,2	- 766,5	2 094,9
28-29	Jeux de hasard	- 95,7	46,8	- 2,5
11-12-25-30-33	Autres sources	339,3	- 538,8	779,9
	Total	**4 678,2**	**-5 252,8**	**9 824,5**(1)

(1) Incluant un paiement pour la Saskatchewan de 89,6 millions de dollars en vertu de la disposition plancher prévue au programme.

Note : Les montants étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre.

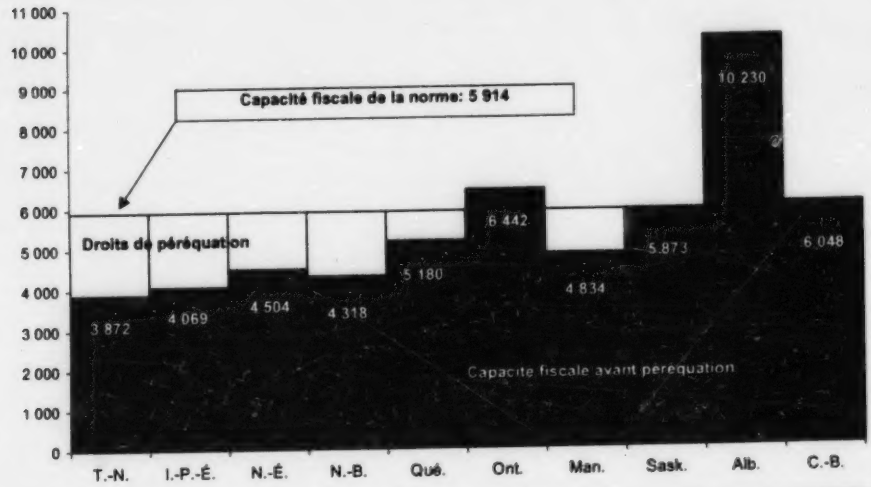
Source : Ministère des Finances du Canada, année financière 2000-2001 (2e estimation).

La Péréquation en action

En 2000-2001, seules trois provinces disposent d'une capacité fiscale supérieure à la norme des cinq provinces (5 914 dollars par habitant), soit l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. L'Alberta a la capacité fiscale la plus élevée au Canada (10 230 dollars par habitant). Cette situation est attribuable en partie à l'importance de ses ressources pétrolières et gazières dans un contexte de prix élevés. À l'inverse, Terre-Neuve a la capacité fiscale la plus faible (3 872 dollars par habitant).

GRAPHIQUE 8

CAPACITÉ FISCALE DES PROVINCES AVANT ET APRÈS PÉRÉQUATION, 2000-2001
(dollars par habitant)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada, année financière 2000-2001 (3e estimation).

Évolution du programme et des droits de péréquation

L'évolution des droits de péréquation depuis la création du programme en 1957 peut être divisée en 3 grandes phases.

- Une phase de mise en place du programme : 1957 à 1966
  - Le programme s'applique principalement à 3 assiettes[13].
  - La norme utilisée est constituée des deux provinces les mieux nanties[14].
- Une phase de croissance du programme : 1967 à 1981
  - Le programme englobe l'ensemble des revenus autonomes des provinces dès 1967 et certains revenus des administrations locales à partir de 1973 (passage de 3 à 29 assiettes).

[13] Outre l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les bénéfices des sociétés et les droits de succession, diverses dispositions permettent de tenir partiellement en compte les revenus tirés des taxes, droits et royautés imposés sur les ressources naturelles.

[14] En 1962-1963 et 1963-1964, la norme fut toutefois constituée des dix provinces canadiennes.

— Le rendement du régime fiscal représentatif augmente en raison de la croissance économique et de l'accroissement continuel de la ponction fiscale à laquelle procèdent les gouvernements (développement de nouveaux impôts et de nouvelles assiettes fiscales).

— Utilisation d'une norme constituée des 10 provinces.

— 50 % des revenus pétroliers sont exclus du programme.

➢ Une phase de croissance limitée : depuis 1982.

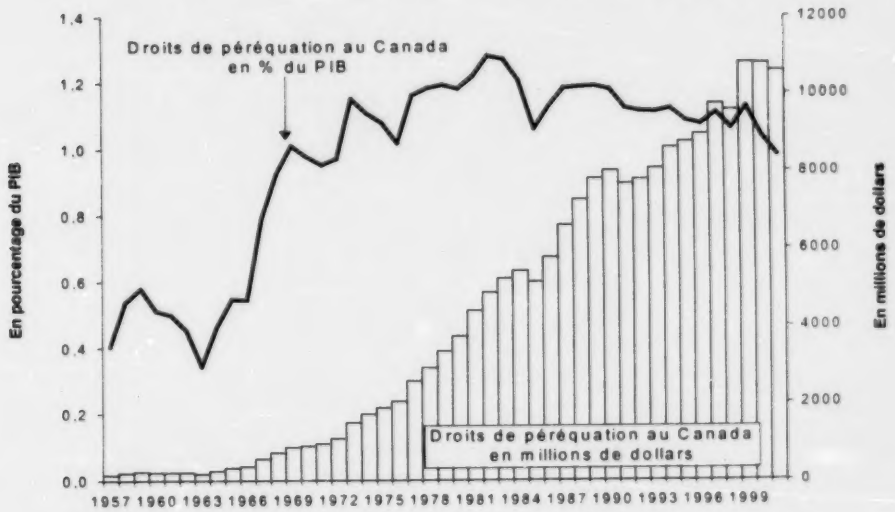
— Adoption par le gouvernement fédéral de la norme des 5 provinces.

— Les redevances pétrolières sont intégrées à 100 %.

— Imposition d'un plafond et d'un plancher.

GRAPHIQUE 9

ÉVOLUTION DES DROITS DE PÉRÉQUATION AU CANADA, 1957-1958 À 2001-2002
(en pourcentage du PIB et en millions de dollars)



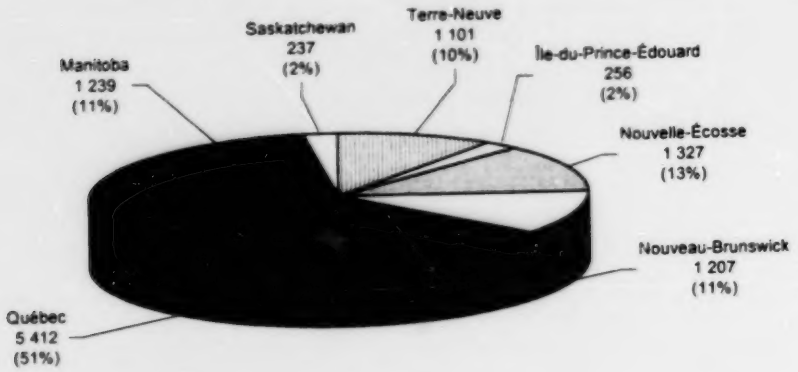
Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada; Statistique Canada.

Répartition des droits de péréquation entre les provinces

Les deux graphiques suivants présentent la répartition des paiements de péréquation pour l'année 2000-2001. Le Québec devrait recevoir pour cette année 5,4 milliards de dollars à la péréquation, soit environ 50 % des sommes versées dans l'ensemble du Canada. Toutefois, ses droits de péréquation par habitant (734 dollars) sont les moins élevés après la Saskatchewan (232 dollars). Le Québec est donc la province qui reçoit les transferts de péréquation les plus importants, non pas parce que c'est la province la moins nantie, mais parce qu'elle a une population importante.

GRAPHIQUE 10

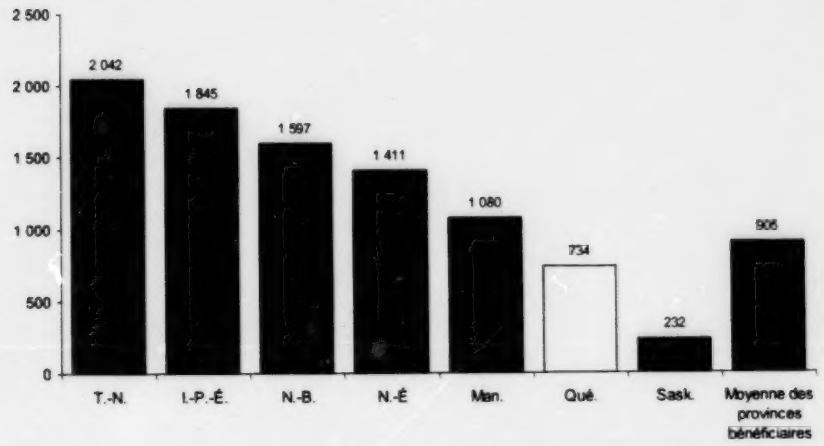
DROITS DE PÉRÉQUATION AU CANADA, 2000-2001
(part en pourcentage et en millions de dollars)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada, année financière 2000-2001 (3e estimation).

GRAPHIQUE 11

DROITS DE PÉRÉQUATION, 2000-2001
(en dollars par habitant)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada, année financière 2000-2001 (3e estimation).

La mécanique des paiements

Le ministère des Finances du Canada établit les paiements de péréquation qui sont versés à chaque province. Les paiements pour un exercice donné sont effectués chaque mois à compter du premier mois de l'exercice (exemple : avril 2001 pour l'exercice 2001-2002). Ils sont d'abord calculés de façon provisoire puis rajustés en cours d'année en fonction des plus récentes données disponibles, chaque correction modifiant le montant des versements mensuels ultérieurs couvrant le reste de l'année.

D'autres calculs sont effectués une fois l'exercice terminé pour rajuster les montants versés. Les données finales pour un exercice ne sont établies que 30 mois après la fin de celui-ci (exemple : septembre 2004 dans le cas de l'exercice 2001-2002). Ces calculs ont lieu deux fois par année, habituellement, en octobre et février. Il y aura donc huit estimations pour chaque exercice financier et celles-ci peuvent engendrer des révisions substantielles des droits de péréquation (voir le tableau suivant sur les droits de péréquation pour 1997-1998)[15].

[15] La même mécanique s'applique de façon très similaire aux paiements du TCSPS. Toutefois, les révisions qui en découlent sont beaucoup moins importantes qu'à la Péréquation.

TABLEAU 9

ESTIMATION DES DROITS DE PÉRÉQUATION AU QUÉBEC, 1997-1998
(en millions de dollars)

Estimation	Montants
1re estimation (février 1997)	3 878
2e estimation (octobre 1997)	3 988
3e estimation (février 1998)	4 059
4e estimation (octobre 1998)	4 177
5e estimation (février 1999)	4 820
6e estimation (octobre 1999)	4 673
7e estimation (mars 2000)	4 747
Estimation finale (septembre 2000)	4 745

Source : Ministère des Finances du Canada.

Ainsi, les versements de péréquation qu'une province reçoit durant une année financière donnée dépendent de deux facteurs :

- L'évolution du calcul des droits pour l'année en cours.
- Les révisions aux droits pour les années précédentes.

Cette mécanique peut donner lieu à des révisions spectaculaires. Par exemple, en février dernier, le gouvernement fédéral a effectué :

- La 5e estimation des droits de péréquation de 1999-2000.
- La 3e estimation des droits de péréquation de 2000-2001.

Ces mises à jour ont entraîné une révision à la hausse de 1,8 milliard de dollars aux paiements de péréquation par rapport à l'estimation des droits effectuée en octobre 2000, dont 1,5 milliard de dollars pour le Québec.

Autres caractéristiques du programme

Plusieurs éléments contribuent à façonner le programme et à lui conférer un caractère particulier, notamment, sa dynamique propre, la norme de référence actuelle (norme des cinq), les dispositions visant à contraindre le programme (dispositions plafond et plancher) et sa complexité intrinsèque.

La dynamique du programme

Le programme de péréquation est sensible aux changements de politique fiscale des provinces et aux fluctuations de l'activité économique.

Baisses d'impôt des provinces

Depuis quelques années, le gouvernement fédéral et les provinces ont introduit des baisses d'impôt importantes. Ces baisses d'impôt entraînent toutefois une réduction des paiements de péréquation pour les provinces bénéficiaires, puisqu'elles réduisent les revenus qui sont assujettis au programme.

Le tableau suivant illustre l'impact sur les paiements de péréquation d'une réduction du taux moyen d'imposition des dix provinces pour trois différentes source de revenus. Par exemple, une réduction de l'impôt des particuliers de 1 milliard de dollars se traduit par une diminution de près de 100 millions de dollars des revenus de péréquation pour l'ensemble des provinces bénéficiaires, dont 50 millions de dollars au Québec seulement.

TABLEAU 10

IMPACT D'UNE RÉDUCTION DU FARDEAU FISCAL DE 1 MILLIARD DE DOLLARS À DIFFÉRENTES SOURCES
(en millions de dollars)

	Impôt des particuliers	Impôt des sociétés	Taxe de vente
Terre-Neuve	- 8	- 11	- 3
Île du Prince-Édouard	- 2	- 2	- 1
Nouvelle-Écosse	- 8	- 13	- 3
Nouveau-Brunswick	- 9	- 14	- 2
Québec	- 50	4	- 20
Ontario	–	–	–
Manitoba	- 8	- 12	- 4
Saskatchewan	- 11	- 13	- 2
Alberta	–	–	–
Colombie-Britannique	–	–	–
Provinces bénéficiaires	- 97	- 61	- 35

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada, année financière 2000-2001 (3e estimation).

Effet de récupération fiscale

Compte tenu du fonctionnement du programme de péréquation, une augmentation de l'activité économique dans une province se traduit par une réduction plus au moins importante des paiements de péréquation dans cette même province. Ce résultat est cohérent avec l'objectif même du programme : une diminution de la pauvreté relative d'une province devrait se traduire par une diminution des paiements du programme visant à la compenser. Cette dynamique correspond à l'effet de récupération fiscale, communément appelé le « tax back ».

Cet effet de récupération peut potentiellement réduire l'intérêt des provinces bénéficiaires de la péréquation à mettre en place des mesures visant à stimuler leur développement économique. À titre d'exemple, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse ont, par le passé, exprimé clairement leur inquiétude à l'effet que le développement des ressources pétrolières et gazières au large de leurs côtes ne produiraient que peu de bénéfices nets pour le gouvernement de leur province en raison de l'effet de récupération à la péréquation. Ces provinces ont d'ailleurs conclu avec le gouvernement fédéral dans les années quatre-vingts des ententes parallèles visant à les compenser pour le manque à gagner à la péréquation découlant de l'entrée en production éventuelle des champs pétroliers et gaziers au large de leurs côtes.

Le tableau suivant présente une estimation pour le Québec de l'effet de récupération afférent à trois sources de revenus. On constate, par exemple, qu'une augmentation de 1 % des salaires versés dans l'économie du Québec se traduit par une augmentation de 200 millions de dollars des revenus du Québec à l'impôt sur le revenu des particuliers. De même, cette hausse des salaires entraîne une diminution des paiements de péréquation qui équivaut à 39 % des revenus additionnels du Québec à l'impôt des particuliers. On observe également un effet de récupération important (60 %) dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés.

TABLEAU 11

EFFET DE RÉCUPÉRATION FISCALE À LA PÉRÉQUATION POUR LE QUÉBEC
(en millions de dollars)

Assiette	Choc considéré	Impact sur les revenus autonomes	Impact à la péréquation	Pourcentage de récupération
Impôt sur le revenu des particuliers	Augmentation des salaires de 1 %	200	- 78	39 %
Impôt sur le revenu des sociétés	Augmentation du revenu imposable des sociétés de 1 %	40	- 24	60 %
Taxes générales de ventes	Augmentation de la consommation totale de 1 %	75	- 25	33 %

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada, année financière 2000-2001 (3e estimation).

Une norme qui n'assure pas une pleine élimination des écarts de capacité fiscale

La norme actuelle du programme de péréquation (norme des cinq) ne compense pas entièrement les écarts de capacité fiscale entre les provinces. En effet, même après péréquation, il reste un écart de 10 % entre les provinces bénéficiaires et la moyenne des dix provinces canadiennes. L'écart est de 8 % entre les provinces bénéficiaires et l'Ontario.

Seule l'utilisation d'une norme correspondant à la capacité fiscale de la province la plus riche (l'Alberta) permettrait d'éliminer entièrement les écarts de capacité fiscale entre les provinces. Toutefois, l'adoption d'une telle norme s'avérerait excessivement coûteuse pour le gouvernement fédéral (112 milliards de dollars en 2000-2001).

Entre 1967 et 1982, période durant laquelle s'appliquait la norme des dix provinces, le programme de péréquation parvenait à réduire davantage les écarts de capacité fiscale. Le tableau suivant présente les montants de droits additionnels dont auraient bénéficié les provinces si la norme des dix provinces s'était appliquée à la péréquation pour les années 1998-1999 et 2000-2001.

Ces estimations montrent qu'en 2000-2001, l'application de la norme des dix provinces se serait traduite par une augmentation des transferts à la péréquation de 4,1 milliards de dollars, soit près de quatre fois l'impact estimé pour l'année 1998-1999. Cet écart s'explique par le fait que cette norme aurait pleinement pris en compte la capacité fiscale additionnelle dont bénéficie l'Alberta grâce à la hausse du prix des hydrocarbures et donc intégré l'impact de cette hausse dans le calcul des écarts de capacité fiscale.

TABLEAU 12

AUGMENTATION DES DROITS DE PÉRÉQUATION DÉCOULANT DE L'APPLICATION DE LA NORME DES DIX PROVINCES
(en millions de dollars)

	1998-1999	2000-2001
Terre-Neuve	51	159
Île du Prince-Édouard	13	41
Nouvelle-Écosse	87	277
Nouveau-Brunswick	70	223
Québec	**681**	**2 173**
Ontario	—	—
Manitoba	106	338
Saskatchewan	95	302
Alberta	—	—
Colombie-Britannique	—	654
Provinces bénéficiaires	1 103	4 166

Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada, année financière 1998-1999 (estimation finale), année financière 2000-2001 (3e estimation).

Plafonnement des droits de péréquation

Il existe un plafond aux droits de péréquation depuis 1982. Cette disposition a été modifiée à de nombreuses reprises depuis. En 1999, dans le cadre de la révision quinquennale du programme de péréquation, le plafond a une fois de plus été resserré (graphique suivant). Fixé à 10 milliards de dollars pour l'année 1999-2000, le plafond est depuis indexé en fonction de la croissance du PIB nominal.

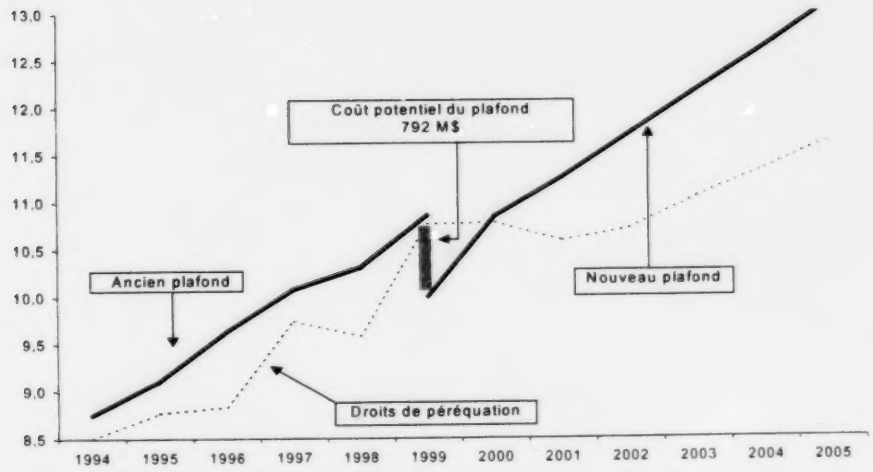
Compte tenu des nouvelles modalités de cette disposition, le plafond se serait appliqué en 1999-2000, privant les provinces de 792 millions de dollars. Toutefois, suite aux demandes pressantes des provinces, l'application du plafond a été suspendue pour 1999-2000.[16]

[16] Le projet de loi C-18, *Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, a reçu la sanction royale le 14 juin 2001.

GRAPHIQUE 12

IMPACT DU RESSERREMENT DE LA DISPOSITION PLAFOND LORS DU RENOUVELLEMENT DE 1999

(en milliards de dollars)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada.

Depuis sa mise en place en 1982, le plafond s'est appliqué à quatre reprises, privant les provinces bénéficiaires de revenus totalisant 3 milliards de dollars. Le manque à gagner pour le Québec s'élève à 1,8 milliard de dollars, soit 60 % du total. Cette part du manque à gagner reflète la règle de répartition de l'impact du plafond entre les provinces. En vertu de cette règle, la réduction subie par une province correspond à son poids démographique dans l'ensemble des provinces bénéficiaires plutôt qu'à sa part des droits de péréquation.

TABLEAU 13

RÉDUCTION DES DROITS DE PÉRÉQUATION DÉCOULANT DE L'APPLICATION DU PLAFOND
(en millions de dollars et en pourcentage)

	1988-89	1989-90	1990-91	1993-94	Total		Part des droits
					M$	%	en %
Terre-Neuve	24	73	54	3	**154**	5,1	10,2
Île du Prince-Édouard	5	17	12	1	**35**	1,2	2,4
Nouvelle-Écosse	38	113	85	4	**240**	8,0	12,3
Nouveau-Brunswick	31	92	68	3	**194**	6,5	11,2
Québec	**284**	**855**	**644**	**33**	**1 815**	60,5	50,2
Manitoba	46	139	103	5	**293**	9,8	11,5
Saskatchewan	43	129	94	5	**270**	9,0	2,2
Total	**472**	**1 417**	**1 060**	**53**	**3 001**	100	100

Note : Les montants étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre.
Source : Ministère des Finances du Canada.

La disposition plancher

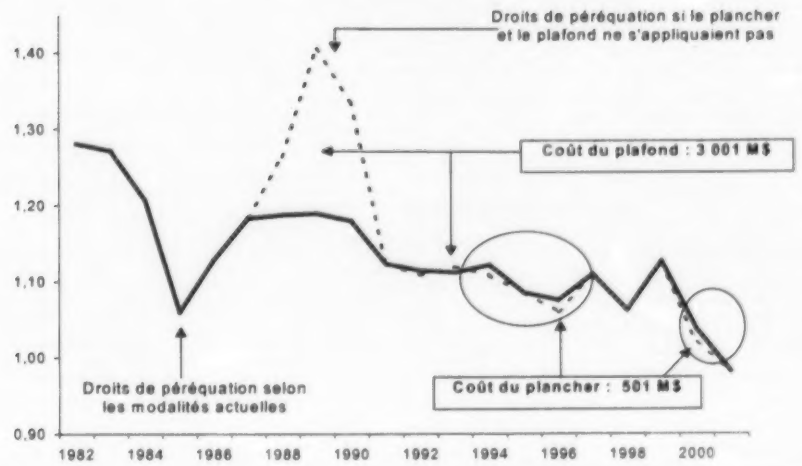
La disposition plancher vise à protéger les provinces contre une baisse importante et subite des paiements de péréquation. En pratique, le plancher fait en sorte que les droits de péréquation par habitant d'une province ne peuvent diminuer de plus de 1,6 % par rapport à la capacité fiscale par habitant des provinces constituant la norme.

Il semble exister une certaine asymétrie entre la protection que le plafond offre au gouvernement fédéral et celle que le plancher accorde aux provinces. En effet, depuis 1982, le plafond a privé les provinces de revenus totalisant 3 milliards de dollars[17] alors que la disposition plancher n'a coûté que 501 millions de dollars au gouvernement fédéral.

[17] Ce montant se serait élevé à 3,8 milliards de dollars si l'application de cette disposition n'avait pas été suspendue pour 1999-2000.

GRAPHIQUE 13

DROITS DE PÉRÉQUATION RELATIVEMENT AU PIB
(en pourcentage)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal; ministère des Finances du Canada.

Complexité du programme

Le principe de la péréquation est relativement simple et peut être compris intuitivement. Toutefois, l'application de ce principe et le calcul des sommes versées aux provinces sont extrêmement complexes. Par exemple :

- Les estimations effectuées annuellement nécessitent environ 3 000 variables dont certaines requièrent des compilations spéciales qui ne sont pas accessibles aux représentants des ministères des Finances des provinces.

- Les politiques de taxation des provinces étant complexes et variées, il est souvent difficile de définir un régime fiscal représentatif qui satisfasse à la fois l'ensemble des provinces et le gouvernement fédéral. La définition de certaines assiettes fiscales est donc souvent la source de divergences de points de vue importantes entre les provinces et le gouvernement fédéral, divergences souvent exacerbées par l'ampleur des enjeux financiers.

La complexité du programme constitue donc pour certains un voile qui empêche les contribuables de comprendre les véritables fondements sur lesquels se base le gouvernement fédéral pour redistribuer près de 10 milliards de dollars entre les provinces. Pour d'autres, le degré de complexité actuel constitue un coût nécessaire afin d'obtenir une plus grande précision des estimations et, ce faisant, une meilleure répartition des montants de péréquation.

Chapitre

4

PROCESSUS DE RÉVISION DE LA PÉRÉQUATION ET DU TCSPS

La Péréquation et le TCSPS font l'objet de révisions périodiques. La Péréquation fait l'objet d'un examen tous les 5 ans. La Loi et le règlement qui la régissent sont en vigueur jusqu'au 31 mars 2004. Dans le cas du TCSPS, la loi prévoit les montants jusqu'en 2005-2006 et ce, même si le gouvernement fédéral s'est engagé à revoir le programme en 2003-2004 lorsqu'il établira les montants à octroyer en 2006-2007 et en 2007-2008.

Traditionnellement, chaque renouvellement est l'aboutissement d'un processus consultatif entre le gouvernement fédéral et les provinces. Divers aspects sont abordés, allant des éléments purement techniques (par exemple la manière dont doivent être effectués les paiements et les recouvrements), aux dimensions plus fondamentales telles que la définition de la norme du programme de péréquation, la remise en question du régime fiscal représentatif, etc. Toutefois, dans tous les cas, les décisions finales quant aux changements à apporter demeurent le privilège du gouvernement fédéral.

Lors du processus de renouvellement, les rencontres entre le gouvernement fédéral et les provinces s'effectuent à trois niveaux :

- Le Sous-comité sur les transferts;
- Le Comité des arrangements fiscaux;
- Les rencontres fédérales-provinciales des ministres des Finances.

Le Sous-comité sur les transferts

Ce sous-comité discute de questions techniques. Il est composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux responsables de l'administration et de la gestion des programmes. Durant les rencontres, les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux présentent les résultats de leurs analyses et proposent des améliorations techniques aux programmes[18]. Ce sous-comité fait rapport au Comité des arrangements fiscaux.

[18] Exemples : modification des sources de revenus utilisées à la péréquation, approche macroéconomique.

Le Comité des arrangements fiscaux

Le Comité des arrangements fiscaux (CAF) regroupe les sous-ministres adjoints des administrations fédérale et provinciales qui sont responsables des arrangements financiers. Lors des réunions, le gouvernement fédéral fait part des décisions qu'il a prises concernant le renouvellement des programmes de transferts, à la lumière des travaux du sous-comité technique. Les représentants des provinces ont la possibilité d'exprimer leurs positions sur les propositions mises de l'avant par le gouvernement fédéral. Le CAF s'occupe aussi de la planification du processus de renouvellement des programmes.

Les rencontres fédérales-provinciales des ministres des Finances

Les questions relatives aux programmes de transferts sont également abordées lors des rencontres fédérales-provinciales des ministres des Finances. Ces réunions constituent l'occasion pour le gouvernement fédéral et les provinces d'échanger sur les enjeux stratégiques et politiques que soulèvent les modifications proposées à la Péréquation et au TCSPS.

Chapitre

5

LES AUTRES PROGRAMMES DE TRANSFERTS

Outre le TCSPS et la Péréquation, il existe plusieurs autres programmes de transferts dont l'importance financière est moindre. On peut regrouper ces derniers en deux blocs, soit les autres programmes et les autres transferts liés aux accords fiscaux. Au Québec, on prévoit que les revenus issus de ces programmes totaliseront 909 millions de dollars en 2001-2002.

TABLEAU 14

FINANCEMENT DES AUTRES PROGRAMMES AU QUÉBEC, 2001-2002
(en millions de dollars)

	Montants
Autres programmes	
Fonds consolidé du revenu	
Entente sur la gestion de la main-d'œuvre	654
Régime canadien de prêts aux étudiants	129
Entente sur l'intégration des immigrants	102
Enseignement aux autochtones	74
Autres ententes	154
Sous-total	1 113
Remise du transfert fiscal au titre de l'allocation aux jeunes	- 578
Total	**535**
Organismes consolidés	
Société d'habitation du Québec	231
Financière agricole	97
Autres organismes	31
Total	**359**
Autres transferts liés aux accords fiscaux	
Le Programme de stabilisation fiscale	—
Le paiement pour l'impôt sur les dividendes d'actions privilégiées	15
Total	**15**
Total	**909**

Source : Budget du Québec 2001-2002.

Les ententes bilatérales

Le gouvernement fédéral et les provinces conviennent régulièrement d'ententes bilatérales visant à assurer la prestation conjointe de services à la population.

Les principales ententes entre le Québec et le gouvernement fédéral sont l'Entente sur la gestion de la main-d'œuvre (654 millions de dollars), l'entente sur le Régime canadien de prêts aux étudiants (129 millions de dollars) et l'Entente sur l'intégration des immigrants (102 millions de dollars). La première reconnaît la compétence du Québec en matière de gestion et de conception de mesures actives d'aide à l'emploi[19] alors que la seconde encadre le transfert au Québec de sa part du programme fédéral de prêts aux étudiants. La dernière entente confère au Québec d'importantes prérogatives en matière de sélection et d'accueil des immigrants.

On dénombre par ailleurs plusieurs ententes bilatérales visant à assurer la prestation de services à la population (près de 70). Ces ententes couvrent, par exemple, des domaines aussi variés que la prestation de services aux personnes handicapées, l'aide juridique et l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

Par ailleurs, c'est dans ce contexte que le Québec procède à la remise du transfert fiscal obtenu en 1964 au titre de l'allocation aux jeunes, un programme pour lequel le Québec avait alors exercé son droit de retrait avec compensation financière[20]. Le Québec a mis fin à son programme d'allocation aux jeunes lorsque le gouvernement fédéral a, en 1974, étendu son programme d'allocations familiales à tous les enfants âgés de moins de 18 ans. Plutôt que de retourner au gouvernement fédéral l'espace fiscal, le Québec a préféré lui en rembourser sa valeur.

Le financement des organismes consolidés

Outre les précédents accords financiers, le gouvernement fédéral a conclu plusieurs ententes avec des organismes gouvernementaux autonomes du Québec, tels que la Société d'habitation du Québec.

Suite à la réforme de 1998-1999, qui élargissait le périmètre comptable du gouvernement du Québec afin d'y inclure les divers organismes relevant de sa juridiction, les transferts financiers versés par le gouvernement fédéral en

[19] Par « mesures actives », on désigne les mesures de formation et d'aide à l'emploi, par opposition aux mesures dites « passives », telles que les allocations d'assurance-emploi.

[20] On fait ici référence à la décision d'une province de se retirer volontairement d'un programme fédéral dans un champ de compétence provinciale et ce, en obtenant du gouvernement fédéral une compensation financière équivalente à la dépense qu'il aurait effectuée dans la province s'il était demeuré maître d'œuvre du programme.

vertu de ces ententes sont désormais comptabilisés comme des revenus du Québec et ce, au même titre que ceux découlant des ententes directement conclues entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec.

Les Autres transferts liés aux accords fiscaux

Le Programme de stabilisation fiscale

Instauré en 1967, ce mécanisme vise à compenser financièrement les provinces qui subissent une baisse de leurs revenus d'au moins 5 % en raison de la conjoncture économique.

Aucune province n'a bénéficié du programme avant 1981-1982, année où la Colombie-Britannique se qualifia pour recevoir un versement. Le Québec y fut quant à lui admissible deux fois au début des années quatre-vingts-dix. Toutefois, depuis la restauration du seuil de « 5 % de baisse minimale » en 1995-1996 (qui avait été abandonnée en 1972), aucune province n'a pu s'en prévaloir.

Le paiement pour l'impôt sur les dividendes d'actions privilégiées

Ce paiement fait suite à la décision des provinces de renoncer à percevoir elles-mêmes un impôt sur les dividendes d'actions privilégiées et de confier, par le fait même, la responsabilité de la perception de la portion provinciale de cet impôt au gouvernement fédéral. Cette décision était motivée, pour l'essentiel, par l'impossibilité pour les provinces de préserver l'intégrité de cette assiette fiscale et de percevoir les impôts normalement prélevés.

En effet, la mobilité interprovinciale de ces dividendes, qui sont fréquemment versés à des entreprises plutôt qu'à des particuliers et donc, rarement imposés en vertu du régime d'imposition des dividendes[21], rend très friable l'assiette fiscale d'un impôt sur les dividendes d'actions privilégiées. Pour contourner ce problème, et l'évitement fiscal sous-jacent, les provinces et le gouvernement fédéral ont convenu que ce dernier, non affecté par le déplacement de l'assiette fiscale entre les provinces, serait mieux positionné pour percevoir cet impôt.

[21] Le régime d'imposition des dividendes prévoit leur imposition à l'impôt des particuliers seulement et ce, pour éviter une double imposition. Les dividendes d'actions privilégiées constituent une exception. Dans leur cas, l'impôt prélevé est remboursé aux entreprises une fois que ces dividendes ont été effectivement versés à un particulier. Ces retenues d'impôt génèrent un rendement qui est partagé entre les provinces. La perception d'un impôt fédéral sur ces dividendes vise à éviter que les contribuables aient recours à des sociétés privées pour encaisser leurs revenus de dividendes.